

Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán

Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről

Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái

Hivatalos hivatkozás: 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, MK 2016. december 5. 79179.

Tárgyszavak: absztrakt alkotmányértelmezés • alapjogi fenntartás • alkotmányos identitás • európai uniós jog • szuverenitásvédelem • *ultra vires* jogi aktusok

Értelmezett jogszabályhelyek: Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés, XIV. cikk (1)–(2) bekezdés

1. Az indítványok
2. A döntés érvelése
 - 2.1. A többségi álláspont
 - 2.2. Párhuzamos és különvélemények
3. Rendelkező rész és a *ratio decidendi*
4. Az érvelés kritikája
5. Az eset jelentősége

1. Az indítványok

Az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601 tanácsi határozat (a továbbiakban: EUT határozat) átmeneti intézkedésként Olaszországban, valamint Görögországban tartózkodó, menedékkérelmet benyújtott személyek más tagállamokba történő áthelyezéséről rendelkezett. Az EUT határozat 1294 személy Magyarországra történő áthelyezését rendelte el. Székely László, az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint az EUT határozat alapján lefolytatandó eljárás negligálja a kérelmezők egyedi helyzetének érdemi és átfogó vizsgálatát, csoportos jellegű és eltér az Unió alapjogok védelmével kapcsolatos szokásos szemléletétől. Az indítványozó az Alaptörvény értelmezését kérte a testülettől az EUT határozattal összefüggésben.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 38. § (1) bekezdés alapján saját hatáskörben indítványozta az Alaptörvény XIV. cikk (1) és (2) bekezdésének¹, valamint az E) cikk (2) bekezdésének² értelmezését. Az alapvető jogok biztosának Alaptörvény értelmezésre irányuló konkrét kérdései és azokat alátámasztó érvei az alábbiak voltak:

(I) Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam szervei vagy intézményei által végrehajtott eszközselekményre is kiterjed-e, vagy csupán azokra az esetekre vonatkozik-e ez a tilalom, amikor a külföldinek kimondottan a magyar jogalkalmazó szervek közhatalmi aktusának következtében kell Magyarország területéről távoznia? Ezzel összefüggésben az indítványozó nemzetközi szervezetek, bíróságok állásfoglalásaira és nemzetközi egyezményekre hivatkozott, amelyek alátámasztják a csoportos kiutasítás tilalmát és a menedékkérők jogszerű tartózkodáshoz való jogát az adott államban az eljárás lezárulásáig. Álláspontja szerint az EUT határozat ellentétben áll az egyéni kiválasztáson és a fogadó állam általi jóváhagyáson alapuló áthelyezés Dublin III. rendeletben³ meghatározott követelményével. Az indítványozó érvelése szerint az egyik tagállam által gyakorolt áthelyezésnek nélkülözhetetlen eszközselekménye a másik általi befogadási aktus. Ennek következtében, ha az egyik tagállam hozzájárul a másik tagállam jogsértő cselekményéhez, mindkét állam felelőssé tehető a kollektív kiutasítás megvalósítása miatt. Ezzel összefüggésben kérte az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdés tartalmának vizsgálatát.

(II) A második, az E) cikk (2) bekezdés értelmezésére irányuló kérdés három alpontról áll:

(a) Az első alpont lényegében az alapjogi fenntartásra vonatkozik, vagyis arra, végre kell-e hajtani az olyan uniós jogi aktusokat, amelyek ellentétesek az Alaptörvény alapjogi rendelkezéseinek tartalmával, és ha nem, mely állami szerv hatáskörébe tartozik ennek megállapítása? Ezzel kapcsolatban az indítványozó kifejtette, hogy az E) cikk (3) bekezdés alkotmányos jogalapot teremt az Unió magyarországi hatáskör gyakorlására, ugyanakkor kijelöli annak alkotmányos korlátait is. Az Unió ugyanazon, az Alaptörvény által meghatározott keretek között gyakorolhat közhatalmat Magyarországon, mint a magyar állami szervek, ezért a kérdéssel érintett alap-

¹ XIV. cikk (1) Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. (2) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.

² E) cikk (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 604/2013/EU rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás).

törvényi rendelkezés egyben alapjogvédelmi fenntartásnak is tekinthető.

(b) A második alpont az *ultra vires* uniós jogi aktusok megítélésére vonatkozik. Korlátozható-e az alapító szerződések alapján az Unió részére átadott hatáskörökön túlterjeszkedő uniós jogi aktusok magyarországi végrehajtása? Mely magyar intézménynek áll jogában kimondani az *ultra vires* uniós aktusok alkalmazhatatlanságát? Az alapvető jogok biztosa ezzel a kérdéssel összefüggésben azt a következtetést vonta le, hogy az E cikk alapján a magyar alkotmányos intézmények és szervek akkor kötelesek az uniós jogi aktusok végrehajtására, ha azok az Uniót alapító szerződések felhatalmazásán alapulnak, az *ultra vires* tilalom betartása, mint alkotmányjogi kérdés fölött pedig a magyar alkotmányos intézmények, különösen az Alkotmánybíróság kötelesek őrködni.

(c) A harmadik alkérdés már a XIV. cikkhez visszacsatolva arra keres választ, hogy az E cikk és a kollektív kiutasítás tilalma együttesen korlátozhatják-e az EUT határozatban foglaltak magyar intézmények és szervek általi végrehajtását?

2. A döntés érvelése

2.1. A többségi álláspont

(I) Az Alkotmánybíróság a 8/2014. (III. 20.) AB határozatban kijelölt vizsgálati szempontok alapján megállapította, hogy az indítvány a jogosulttól származik, megjelöli az Alaptörvény értelmezni kívánt konkrét rendelkezéseit. Kimondta továbbá, hogy a másik két kritériumot, tehát a konkrét alkotmányjogi probléma meglétét, illetve az értelmezésnek az Alaptörvényből való közvetlen levezethetőségét ezúttal is megszorítóan értelmezte. Az első, a XIV. cikk értelmezésére irányuló kérdést a testület külön végzéssel elkülönítette az E cikk értelmezésére irányuló indítványtól, mert az ügy eldöntése érdekében azt célszerűnek ítélte meg.

(II) Az Alkotmánybíróság az E cikkre vonatkozó három alponttal összefüggésben kijelentette, hogy az első két alpont konkrét alkotmányjogi problémára vonatkozik, amely közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. A harmadik kérdést viszont csak „egyes vonatkozásaiban” találta megválaszolhatónak az Alkotmánybíróság. A testület álláspontja szerint ugyanis a harmadik alkérdést csak az első két kérdés, tehát az alapjogi fenntartás és az *ultra vires* aktusok összefüggésrendszerében értelmezheti, hiszen csak így felelhet meg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdés szerinti konkrétsági feltételnek. A harmadik alponttal összefüggő megállapításait ennek következtében csak az első két alpontra adott válasza során fejtette ki.

(III) Az Alkotmánybíróság ezt követően rögzítette, hogy ismeri az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EuB) nézőpontját az uniós jogrend függetlenségével és autonómiájával összefüggésben, azonban arra emlékeztetett, hogy a jogközösség végső alapját a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések képezik. Ezzel a kijelentéssel összefüggésben a testület a Bundesverfassungsgericht egy döntését⁴ hívta fel, amely kimondja, végső soron a tagállami aktusok határozzák meg,

hogy az uniós jog saját, belső jogával szemben mennyiben élvez elsőbbséget.

(IV) Ezt követően a testület az Unión belüli alkotmányos párbeszéd jelentőségére hivatkozva a többi tagállam alapjogi fenntartással, valamint *ultra vires* aktusokkal összefüggő gyakorlatát vette górcső alá.

(IV-1) Az észti Legfelső Bíróság kimondta, amennyiben az EU új alapító szerződése, vagy az EU alapító szerződésének módosítása következtében az eddigieknél több hatáskört kellene átruházni az Unióra, akkor ehhez minden esetben a főhatalom birtokosának jóváhagyását kell kérni.⁵

(IV-2) A francia Alkotmánytanács szerint egy irányelv átültetése nem ütközhet olyan rendelkezésbe, vagy elvbe, amely Franciaország alkotmányjogi identitását fejezi ki.⁶

Az ír Legfelső Bíróság álláspontja szerint a Szerződések bármilyen módosításának elfogadását az Alkotmány módosítása nélkül lehetővé tevő értelmezés túlságosan tág lenne.⁷

A lett Alkotmánybíróság is meghatározta a hatáskör-átruházás határait, amikor kimondta, a jogállamiság és az alapvető jogokra támaszkodó független, szuverén és demokratikus állam sérthetlenségét semmi sem befolyásolhatja.⁸

(IV-3) A lengyel Alkotmánybíróság által megfogalmazott elvek közül a magyar testület több gondolatot is kiemelt. A lengyel testület álláspontja szerint Lengyelország EU-csatlakozása nem érintette a lengyel alkotmány teljes jogrenden belül érvényesülő elsőbbségét a Lengyel Köztársaság szuverenitása alá tartozó területeken.⁹ A lengyel Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Unió rendeletei elsőbbséget élveznek a lengyel jogrendszerben, amennyiben törvényekkel kerülnek kollízióba, azonban az Alkotmány minden esetben fenntartja „felsőbbségét és elsőbbségét” a lengyel alkotmányos rendszerben hatályban lévő minden normával szemben, amely alól az uniós jogi aktusok sem képeznek kivételt.¹⁰ A lengyel testület álláspontja szerint a lengyel alkotmány a Lengyel Köztársaság legfőbb törvénye, ezért indokolt lehet annak vizsgálata, hogy az EU rendeleteinek rendelkezései összhangban vannak-e az Alkotmánnyal.¹¹

(IV-4) A spanyol Alkotmánybíróság kifejtette, bizonyos hatáskörök gyakorlásának az EU-ra való átruházása és a közösségi jogszabályok integrálása a hazai jogba elkerülhetetlenül korlátozza az állam szuverén hatalmát. Ez csak akkor elfogadható, ha az uniós normák összhangban vannak a spanyol Alkotmány által létrehozott szociális és demokratikus jogállam alapelveivel. Az Alkotmány által lehetővé tett alkotmányos szuverenitástranszfert is korlátozzák tehát az átruházás ezen tartalmi korlátai.¹²

(IV-5) A cseh Alkotmánybíróság az EuB közösségi jog fel-tétlen elsőbbségét rögzítő doktrínájával összefüggésben megállapította, az Alkotmánybíróság csak bizonyos körülmények között gyakorolhatja joghatóságát.¹³ Egy másik határo-

⁴ BVerfGE 75, 223 [242].

⁵ 3-4-1-6-12. sz. döntés (2012. július 12.).

⁶ 2006-540 DC sz., 2006. július 27-i döntés.

⁷ Crotty kontra An Taoiseach ügy (1987. április 9.).

⁸ 2008-35-01 sz. ügy, 2009. április 7.

⁹ K 18/04, 2005. május 11.

¹⁰ K 18/04, 2005. május 11.

¹¹ 2011. november 16., SK 45/09. sz. ügy.

¹² 2004. december 13., DTC 1/2004. sz. ügy.

¹³ ÚS 50/04. sz., 2006. március 8-i határozat.

zatában kimondta, a hatáskör-átruházás az Unió szerveire csak addig maradhat érvényben, amíg e jogköröket az Unió szervei a Cseh Köztársaság állami szuverenitása alapjainak megőrzésével összeegyeztethető módon gyakorolják, olyan módon, hogy az nem fenyegeti az anyagi jogon alapuló állam legbenső lényegét.¹⁴

(IV-6) Az Egyesült Királyság Legfelső Bíróságának egy döntésével összefüggésben a magyar testület arra hívja fel a figyelmet, hogy az Egyesült Királyság – eleget téve a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd követelményének – egy német alkotmánybíróági döntésre hivatkozott. Ebben a döntésében az Egyesült Királyság Legfelső Bírósága a német testület azon határozatára hivatkozik, amely kifejti, hogy a Szövetségi Alkotmánybíró és az Európai Bíróság közötti együttműködési kapcsolat értelmében a tárgyalat határozatnak nem tulajdonítható olyan olvasat, amely az Alaptörvény révén kialakított alkotmányos rend identitását megkérdőjelezné.¹⁵

(IV-7) A Német Szövetségi Alkotmánybíró Lisszaboni Szerződésről szóló döntésében megfogalmazott, a magyar testület által kiemelt fontos megállapítása szerint a német testület mindig megvizsgálja, hogy az Európai Unió szerveinek jogi aktusai és intézményei a közösségi és uniós jogi szubszidiaritás betartása mellett a nekik juttatott felségjogok korlátozott és egyedi felhatalmazások keretei között születtek-e meg, valamint azt is, hogy az ilyen uniós aktusok folyamán az alkotmány identitásának érinthetetlen magja nem sérült-e.¹⁶

(V) A tagállami alkotmánybírók releváns döntéseinek áttekintése után a magyar testület konklúzióként megállapította, hogy saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján, kivételes esetben és csak *ultima ratio* jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e a) az emberi méltóság vagy más alapvető jog lényeges tartalma, b) Magyarország szuverenitása, c) alkotmányos önazonossága.

(VI) Az alapjogi fenntartással összefüggésben a testület kifejtette, hogy Magyarországon a közhatalom gyakorlása alapjogilag kötött. Mivel az alapjogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége, minden más csak ezt követően érvényesülhet. Ezt követően a német Alkotmánybíró Solange-határozataira utalt, amelyekkel összefüggésben megállapította, hogy az Európai Unió az alapjogoknak a tagállami alkotmányok által biztosított szintjével azonos védelmét képes biztosítani. Az Alkotmánybíró ugyanakkor nem mondhat le az emberi méltóság és az alapvető jogok *ultima ratio* védelméről, következésképpen a testületnek biztosítania kell, hogy a tagállamokkal közös hatáskörgyakorlás ne sértse az emberi jogok lényeges tartalmát.

(VII) Az indítványozó *ultra vires* jogi aktusok megítélésével összefüggő kérdésével kapcsolatban a testület megjegyezte: az ilyen jellegű uniós jogi aktusok esetében mind az Országgyűlés, mind a Kormány megteheti a szükséges lépéseket.¹⁷

Rendelkezésre áll továbbá az Országgyűlés, valamint a Kormány számára a keresetindítás lehetősége arra való hivatkozással, hogy az Unió jogalkotási aktusa sérti a szubszidiaritás elvét. A testület továbbá kifejtette, hogy az E cikk (2) bekezdés alapján történő közös hatáskörgyakorlás nem korlátlan, a hivatkozott rendelkezés egyszerre biztosítja az uniós jog magyarországi érvényességét, és jelenti ugyanakkor az átruházott, illetve közösen gyakorolt hatáskörök korlátját is. Az Alkotmánybíró a Nemzeti Hitvallás, illetve az E cikk (2) bekezdés értelmezése során, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésre tekintettel a közös hatáskörgyakorlás két ilyen korlátját állapította meg. A közös hatáskörgyakorlás a testület álláspontja szerint nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll) és alkotmányos önazonosságát (identitáskontroll). A testület kimondta továbbá azt is, hogy e két érték védelme az uniós döntéshozatalban közreműködő Országgyűlés és az abban közvetlenül részt vevő Kormány feladata is, azonban védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés alapján maga az Alkotmánybíró. Ezt követően kiemelte, hogy a két kontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, vagy annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy elbírálásáról nem nyilatkozott.

(VII-1) A szuverenitáskontrollal összefüggésben a testület kifejtette, hogy annak alapját a B) cikk adja. Mindaddig, amíg Magyarországon a független, szuverén államiság elve érvényesül és a közhatalom forrása a nép, ezeket a rendelkezéseket az E cikk nem üresítheti ki. Megfogalmazta továbbá az Alkotmánybíró a *fenntartott szuverenitás védelméről*.¹⁸ A testület azt is kimondta, hogy a szuverenitás a hatáskörök végső forrása-ként került rögzítésre, ezért a közös hatáskörgyakorlásnak nem lehet az a következménye, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom gyakorlása felett.

(VII-2) Az identitáskontrollal kapcsolatban a testület az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdésére¹⁹ hivatkozva megjegyezte, hogy az alkotmányos identitás védelmét egymás kölcsönös tiszteletén alapuló együttműködéssel, az egyenjogúság és a kollegialitás elveit szem előtt tartva indokolt biztosítani az EuB-val. Az alkotmányos identitás fogalmát tekintve megállapította, hogy ez alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, amelynek tartalmát az Alaptörvény egésze – illetve egyes rendelkezései – alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban esetről esetre bontja ki. Hozzáfűzte továbbá az Alkotmánybíró, hogy ugyan az alkotmányos önazonosság nem statikus, zárt értékek rendszere, azonban több olyan fontos összetevője van – például szabadságjogok, hatalommegosztás, köztársasági államforma, közjogi autonó-

¹⁴ 2008. november 26. – Pl. ÚS 19/08. sz. ügy.

¹⁵ Állam kontra közlekedésügyi miniszter, 2014. január 22.

¹⁶ BverfG, 2 BvE 2/08, 2009. június 30.

¹⁷ Az alapító szerződések szerves részét képező Jegyzőkönyv 6. cikke alapján az Országgyűlés, az EUSZ 16. cikk (2) bekezdése alapján a Kormány.

¹⁸ Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor. Ld. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [60].

¹⁹ Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti (alkotmányos) identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.

miák, vallásszabadság, törvényes hatalomgyakorlás, parlamentarizmus, jogegyenlőség, bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme –, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel. A felsoroltakon túlmenően ide tartoznak még a történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa teljes jogrendszerünk nyugszik. Ezt követően a testület azt is kifejtette, milyen esetekben merülhet fel az identitás védelme: az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférát, személyi és szociális biztonságukat, valamint önálló döntési felhősségüket befolyásoló eseteket, valamint az ország nyelvi, kulturális és történelmi hagyományainak érintettségét emeli ki. Megállapítja továbbá azt is, hogy az alkotmányos identitás olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, az csak elismeri. Ennek következtében Magyarországot az alkotmányos önazonosságától csak szuverenitása elvesztése, az önálló államiság végső elvesztése foszthatja meg. A testület álláspontja szerint az alkotmányos identitás védelme mindaddig az ő feladata, amíg Magyarország szuverén ország. Ebből kifolyólag a szuverenitás és az identitás számos ponton érintkezik egymással, a két kontrollt ezért adott esetben egymásra tekintettel kell elvégezni.

(VII-3) A harmadik alpontra adott választ ezt követően ismerteti a testület. Az Alkotmánybíróság kifejti, amennyiben valószínűsíthető, hogy a közös hatáskörgyakorlás folytán sérül valamely alapvető jog, az ország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), vagy történeti alkotmányon alapuló önazonossága, akkor erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy a vélt sérelem valóban fennáll-e.

2.2. Párhuzamos indokolások és különvélemények

(P1-I) Dienes-Oehm Egon az Alkotmánybíróság közös hatáskörgyakorlással összefüggő, azt általánosságban meghatározó vizsgálati hatáskörét kinyilvánító rendelkező résszel egyetértett, az általános vizsgálati hatáskör konkrét esetekben fennálló korlátaival kapcsolatban viszont kiemeli, hogy azokat az indokolás nem tartalmazza kimerítően, ezért párhuzamos indokolásában az EUSZ, az EUMSZ, az Alaptörvény és az Abtv. Alapján fennálló akadályokat kívánta kifejteni.

(P1-II) Először is megfogalmazza, hogy az *ultra vires* uniós jogi aktusokkal összefüggő indítvány csak időben korlátozottan eredményezhet vizsgálati kötelezettséget. Ezután arra hívja fel a figyelmet, hogy az EUMSZ 344. cikke alapján az uniós jogszabály megszületése után az azzal kapcsolatos bármely jogvita végső soron kizárólag az EuB hatáskörébe tartozik. Ettől függetlenül mégis szerephez juthatnak a tagállami alkotmánybíróságok, csak az kérdés, hogy milyen feltételek fennállása esetén. Ilyen lehetőség lehet az *ultra vires* problémák megoldására az EuB előzetes döntéshozatali rendjében való részvétel, vagy az európai alkotmányos párbeszéd informális keretein belüli megoldáskeresés. Az alkotmánybíró természetesen nevezi, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhat az uniós jogalkalmazás keretében hozott aktusokat sem.

(P1-III) Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásokkal kapcsolatban megjegyzi: elsősorban azt kell figyelembe venni, hogy a tagállami átültetést nem igénylő uniós jogi aktusok nem „jogszabályok” az Alaptör-

vénny²⁰ és az Abtv.²¹ értelmében, nem lehetnek sem előzetes, sem utólagos normakontroll tárgyai és ugyanez fennáll az alkotmányjogi panaszok esetében is. Álláspontja szerint az irányelvet átültető magyar jogszabálytól eltekintve az *ultra vires* uniós jogi aktusok alkotmányossági vizsgálata kizárólag absztrakt alkotmányértelmezés keretében, az Abtv. 38. § (1) bekezdésére alapozva történhet.

(P1-IV) Az alkotmánybíró a fenntartott szuverenitás vélelmét azzal az értelmezéssel fogadja el, hogy az az Alkotmánybíróság jövőbeni, szuverenitáskontrollal összefüggő tevékenységére vonatkozó eljárási követelmény, tehát az csak újabb hatáskörátadás megítélésének alkotmányossági vizsgálatakor játszhat szerepet. Kiemeli továbbá, hogy álláspontja szerint kivételesek lehetnek azok az esetek, amelyekben ez a vizsgálati követelmény előkerülhet. Példaként említi a jövőre nézve az EUMSZ Szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térsége alapján a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák területén várható jogi szabályozások kialakítását.

(P2-I) Juhász Imre szerint az indítványozó XIV. cikk értelmezésére vonatkozó kérdésének elkülönítése különösen megkérdőjelezhető annak fényében, hogy az EUT határozatot már alkalmazni kell azon személyekre, akik 2015. szeptember 25. és 2017. szeptember 26. között érkeztek (érkeznek) Olaszország és Görögország területére, valamint azokra, akik 2015. március 24-től kezdve érkeztek e tagállamok területére.

(P2-II) Véleménye szerint indokolt lett volna az Unió alapjogvédelmének mélyrehatóbb vizsgálata, a magyar alkotmányosság talajáról indulva. Az EU alapjogvédelmi szintje álláspontja szerint ugyanis nem határolható körül egzakt módon és az alapjogvédelem jelenlegi állapota is viták tárgyát képezi. Ezekre az alkotmánybíró példaként hozza fel, hogy az Alapjogi Chartával megvalósuló jogvédelem csak az uniós jog vonatkozásában értelmezhető, csak akkor hívható fel, ha az adott tagállam uniós jogot hajt végre. Meglátása szerint ékes példája ennek a kollektív bűnösség elvén alapuló Benes dekrétumok továbbélése, de ide sorolja az őshonos nemzeti kisebbségek védelme iránti averziót, a kettős mérce alkalmazását az alapjogi teszt vonatkozásában a korábban és a később csatlakozott tagállamok között, vagy az EuB és az Emberi Jogok Európai Bírósága rendezetlen viszonyát. Ennek okán Juhász Imre nem tartja elegendőnek az elégséges uniós alapjogvédelmi szint vélelmét.

(P3-I) Pokol Béla álláspontja szerint a magyar Alkotmánybíróság nem vette kellőképpen figyelembe a külföldi példákból fakadó tanulságokat. Az alkotmánybíró a problémát abban látja, hogy a konkrét uniós jogi aktus alkalmazhatatlanságának megállapítása, valamint az absztrakt, alkotmánybíróági ellenállási jog megalapozása elválnak egymástól. Uniós jogszabályok végrehajtásának megtagadása ugyanis olyan külpolitikai következményekkel járhat, amelynek mérlegelése nem a testület feladatkörébe tartozik.

(P3-II) A fent kifejtett problematika kapcsán az alkotmánybíró véleménye szerint ezt a konfliktust akképpen lehetne feloldani, hogy ilyen esetekben kizárólag a Kormánynak lehessen indítványozási joga, így mindig a megfelelő külügyi szakértő

²⁰ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés.

²¹ Abtv. 23–31. §.

apparátus előzetes vizsgálata előzhetné meg az alkotmánybírói eljárás mozgásba lendülését, levéve ezt a terhet az alkotmánybírákról. Meglátása szerint azzal, hogy az Alkotmánybíróság ilyen széles körben, gyakorlatilag az összes hatáskörével összefüggésben lehetővé tesz ilyen tárgyú indítványt, ugyanazt a hibát követi el, amelyet más tagállamok is elkövettek, és amelynek következtében ez az alkotmánybírói eljárás a többi európai országban nem igazán működik. A Kormány indítványozói minőségével összefüggésben megállapítja, hogy az Abtv. 23. § alapján, új nemzetközi kötelezettségként felfogva az uniós alapító szerződéseken túlmenő uniós jogi aktust, ennek előzetes alkotmánybírói vizsgálatára el tudják majd fogadni a Kormány ezt célzó indítványát.

(P4-I) Stumpf István meglátása szerint a testület az Alaptörvény autentikus értelmezőjeként a B) cikk (1) bekezdés és az E) cikk (2) bekezdés viszonyában vizsgálhatja és meg is állapíthatja az *ultra vires* jogi aktusok alaptörvény-ellenességét, amely jogára „integrációs fenntartás”-ként utal.

(P4-II) Párhuzamos indokolásában az alkotmánybíró kifejti továbbá, hogy a testület – véleménye szerint – evidens megállapítást tett hatáskörével kapcsolatban, mivel az E) cikkben alapuló közös hatáskörgyakorlást is az Alaptörvény rögzíti, így az ilyen, az Alaptörvény felhatalmazásán alapuló aktusok értelemszerűen nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel. Hozzáfűzi még, hogy az E) cikk kizárólag egy csatlakozási klauzula, és nem az európai jog integrációs klauzulája, abban az uniós joghoz való viszony nem került szabályozásra.

(P4-III) Stumpf István túl általánosnak tartja a többségi indokolásnak az „Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e” az Alaptörvény kijelentését. Meglátása szerint ugyanis a vizsgálat tárgyát az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése egyértelműen és minden esetben rögzíti: az vagy jogszabály, vagy bírói döntés lehet. Az alkotmányjogi panasz is csak Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén merülhet fel, a testület következetes gyakorlata pedig azt mutatja, olyan általános elvek, mint a szuverenitás, vagy esetleg az alkotmányos önanonosság nem alapozhatnak meg egy ilyen eljárást. Az egyetlen jelenleg elképzelhető megoldás így az lehetne, ha az Alapszerződések módosításakor kérik az arra jogosult állami szervek, hogy a testület vizsgálja meg, hogy az milyen mértékben van összhangban az Alaptörvénnyel.

(P4-IV) Az alkotmánybíró nem ért egyet továbbá a többségi döntés azon megállapításával, miszerint „a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik.” Stumpf István álláspontja szerint ugyanis a testület hiába állítja, hogy nem vizsgálja az uniós jogi aktus érvényességét, valójában az *ultra vires* jellegének megállapításával éppen ezt teszi.

(P4-V) Meglátása szerint ellentmondásos továbbá az indokolás [58]–[60] pontjaiban kifejtett gondolat, amely szerint nem állhat elő olyan helyzet, amelyben a nép elveszíti a végső ellenőrzést a hatalomgyakorlás felett. Ez a kijelentés ugyanis könnyen megcáfolható a népszavazás intézményének korlátaival, a tiltott tárgykörök rendszerével, hiszen ezekben az esetekben is az Alaptörvény által meghatározott módon veszíti el a nép a végső ellenőrzés jogát. Stumpf István nem tud azonosulni az „egyének életfeltételeivel” összefüggésbe hozott identitástartalommal sem, mivel az alkotmánybíró kritikája szerint az indoklás ezen részét a magyar

testület a német döntésből²² vizsgálat nélkül emelte át úgy, hogy az Alaptörvény rendelkezéseiből nem vezette le a megállapítást. Kritikaként megjegyzi továbbá azt is, hogy az indoklás elszakítja az alkotmányos önanonosságot az Alaptörvény szövegétől, ami azt jelentené, hogy az alkotmányos identitást az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény szövegétől függetlenül védenie kellene, aminek következtében „láthatatlan Alaptörvény” alakulna ki.

(P5-I) Varga Zs. András párhuzamos indokolásában elsőként az indoklásban szereplő fontos, az identitás szövegen túli és megváltoztathatatlan voltával összefüggő megállapításokat fejti ki bővebben, amelynek jogi alapját a történeti alkotmány vívmányaiban látja. Meglátása szerint az alkotmányos önanonosság nem univerzális jogi érték, hanem az egyes nemzeteknek, az azokat alkotó közösségeknek olyan sajátosságai, amelyek megkülönböztetik a többi néptől. Magyarország esetében ez különösen érvényesül, mivel az önanonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, így ezen értékekről lemondani sem lehet, hiszen jogi tények jogalkotás útján nem változtathatóak meg.

(P5-II) Magyarország alkotmányos önanonossága már akkor is létezett, amikor az ország csatlakozott az Európai Unióhoz, így a csatlakozás nem értelmezhető úgy, mintha Magyarország erről lemondott volna. Meglátása szerint az Alkotmánybíróságnak az Európai Unióval szemben szorosan kell értelmeznie a „fenntartott szuverenitás” elvét. Ez álláspontja szerint azt jelenti, hogy amennyiben vannak olyan érvek, amelyek meghatározott hatáskörök magyarországi szuverenitásban tartását támasztják alá, úgy annak ellenére kell ezt vélelmezni, hogy esetleg az átadás mellett is szólnak érvek.

(K1-I) Salamon László meglátása szerint a többségi döntés nem ad kielégítő választ az alapvető jogok biztosának kérdésére. Székely Lászlónak azon kérdése, hogy jogosultak-e, illetőleg kötelesek-e a magyar állami szervek olyan uniós döntést végrehajtani, amely az Alaptörvény alapjogi rendelkezéseibe ütközik, szükségessé tette volna annak kimondását, hogy mivel egyetlen állami szerv sem járhat el Alaptörvényt sértő módon, így természetesen nem hajthatnak végre olyan uniós döntést sem, amely az Alaptörvényben deklarált alapvető jogokat sért.

(K1-II) Az alapvető jogok biztosának másik kérdésére, amelynek lényegét az képezte, vajon érinti-e az uniós jogi aktus érvényesülését, ha az *ultra vires* jelleggel jött létre, Salamon László szerint szintén kiterjedtebb válasz adása lett volna szükséges. Meglátása szerint a hatáskör nélkül alkotott jogi aktusokkal szembeni védekezésre nem csupán az Alkotmánybíróság, de minden más állami szerv hatáskörének megállapítása is indokolt lett volna.

(K1-III) Végezetül kifejti, az állami szervek és intézmények által követendő eljárások nem köthetők az Alkotmánybíróság előzetes eljárásához, ez magából a többségi döntésből sem következik, ugyanakkor hozzáfűzi, nem következik belőle ennek ellenkezője sem.

3. Rendelkező rész és a *ratio decidendi*

Az Alkotmánybíróság kimondta, hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az E) cikk (2)

²² BverfG, 2 BvE 2/08, 2009. június 30.

bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e a) az emberi méltóságot vagy más alapvető jogot, b) Magyarország szuverenitását, vagy c) történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.

4. Az érvelés kritikája

Ad (I) Bár az Alkotmánybíróság utal az absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörhöz kapcsolódó követelményekre (a konkrét alkotmányjogi probléma megléte és arra, hogy az értelmezés közvetlenül levezethető kell, hogy legyen az Alaptörvényből), elmarad ezek elemző bemutatása a vizsgált esetben – a testület mindössze azt a megállapítást teszi az alapvető jogok biztosa által felhívott két alkérdéssel kapcsolatban, hogy „nyilvánvalóan konkrét alkotmányjogi problémát képeznek”.²³ A vizsgálat módszerét is minden bizonnyal érdemes lett volna rögzíteni: a testület által is hivatkozott 17/2013. (VI. 26.) AB határozat szerint²⁴ „[e] hatáskör keretében az alkotmányjogi problémák széles köréből csak azok a világosan megfogalmazható, konkrét kérdések alkalmasak az elbírálásra, amelyek tisztán az Alaptörvény értelmezésével, jogszabály közbejöttével, kizárólag alkotmányjogi érvekkel megválaszolhatók.”²⁵ Ha sor került volna a módszertani követelmények rögzítésére és azok összevetésére a vizsgált eset sajátosságaival, vélhetőleg pontosabb kiindulási alapot kaphattunk volna az Alkotmánybíróság érveinek elemzéséhez.

Kiemelésre érdemes, hogy a testület nem fűzött részletes indokolást az Alaptörvény XIV. cikkének (a kiutasításra vonatkozó alkotmányos tilalmak) értelmezésére irányuló indítvány elkülönítéséhez, mindössze annyit olvashatunk, hogy az elkülönített vizsgálatot célszerűnek ítélte meg.²⁶ Bár a célszerűség fogalmának felhívása természetesen összhangban van az Abtv. rendelkezéseivel,²⁷ hasznos lett volna, ha megismerhetjük az elkülönítés mellett szóló tartalmi érveket. Ebben a vonatkozásban egy alkotmányjogi és egy politikai érv minden bizonnyal felhozható. Releváns alkotmányjogi megfontolás lehet, hogy a testület az alapjogi fenntartással, szuverenitáskontrollal és identitáskontrollal kapcsolatos megállapításainak kívánt önálló súlyt adni azzal, hogy azok a XIV. cikk értelmezésétől függetlenül is megállják a helyüket. Ennek alátámasztásához azonban természetesen arra is szükség lett volna, hogy az Alkotmánybíróság előzetesen részletesen mutassa be az absztrakt alkotmányértelmezési vizsgálat elvégzése szempontjából releváns elemeket (konkrét alkotmányjogi probléma, az értelmezés közvetlen levezetése az Alaptörvényből). Politikai – és ezért valószínűsíthetően expliciten nem tehető – érv lehet, hogy a testület az alkotmányosan valószínűsíthetően kétséges alapokon álló,²⁸ érvénytelen és végső soron egy sikertelen Alaptörvény-

módosítási javaslat előterjesztéséhez vezető „kvótanépszavazás” évében nem kívánt a politikai viták kiindulópontjaként szolgáló EUT határozat alkalmazásának alkotmányjogi kontextusával foglalkozni.

Ad (II) Annak oka, hogy a testület szerint az alapvető jogok biztosa által felvetett, az E cikk értelmezésére vonatkozó harmadik alkérdés (lehetséges-e az Európai Unió más tagállamában tartózkodó külföldi személyek jelentős csoportjának, a csoportot alkotó személyek egyéni helyzetének vizsgálata nélküli áthelyezése) csak „egyes vonatkozásaiban” válaszolható meg, valójában az Alaptörvény XIV. cikkének értelmezésére vonatkozó vizsgálat elkülönítése. A XIV. cikk értelmezése nélkül az alkérdés részlegesen sem válaszolható meg: az alapjogi fenntartás, a szuverenitáskontroll vagy az identitáskontroll felhívásának lehetőségét – az indoklás további megállapításaiból következően – nem elsődlegesen a vizsgálat tárgya határozza meg; azaz a testület nem „egyes vonatkozásaiban” válaszolta meg a csoportos áthelyezés lehetőségére vonatkozó, speciális kérdést, hanem egy általános megközelítést kínált, amely valamennyi más európai uniós jogalkotási aktussal összefüggésben is felhívható.

Ad (III) Az Alkotmánybíróság két lényeges, ellentétes irányba mutató nézőpontot hív fel az európai uniós jog érvényesülésének kérdésében. Míg az Európai Unió Bírósága szempontjából az uniós jog független, autonóm jogrend és mint ilyen, elsőbbségre tart igényt, a tagállamok nézőpontjából viszont megkerülhetetlen, hogy az Európai Uniót alkotó jogközösség végső alapját a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések képezik, amelyek tehát az uniós jog érvényesülési körének határait is szükségképpen kijelölik. Némiképp félrevezető azonban a testület érvelése, amely az uniós jog érvényesülésének mikéntjét meghatározó norma tipikus forrásai (alkotmány, egyéb törvények, alkotmánybírósági értelmezések, esetjogi megoldások) meghatározásának és tartalmuk kialakításának lehetőségét pusztán arra alapítja, hogy a tagállamok a „szerződések urai”. Sokkal inkább lényeges kérdés, hogy ebben a vonatkozásban a tagállamok közötti nemzetközi szerződések és az azok alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezések milyen mozgásteret jelölnek ki az Európai Unió, mint jogközösség számára.

Ad (IV) Figyelemreméltó, hogy az Alkotmánybíróság – a transznacionális bírói fórumok és a jogtudomány megközelítései fogékonyan – az *alkotmányos párbeszéd* fogalmát helyezi előtérbe, amikor áttekinti a tagállami álláspontokat az *ultra vires* aktusokkal, valamint az alapjogi fenntartással kapcsolatban. Az alapos kutatómunka eredményeként rendelkezésre álló részletes és sokszínű forrásanyag azonban ebben az esetben csak a kéretlen monológ szerepét töltheti be: a testület ugyanis pusztán a releváns bírói gyakorlat bemutatására szorítkozik. Mind a bemutatott megközelítések, fogalmi konstrukciók elemzése, mind pedig azok magyar kontextusban történő értékelése sajnálatos módon elmarad. Az alkotmányos párbeszéd fogalmi elemei közül hiányzik tehát az „egyenrangú alkotmányos szervek interakciója”, amely hozzásegítené „a lehető legpontosabb alkotmányi tartalom feltá-

désról. Országgyűlési hatáskör az európai jog homályában” *Jogesetek Magyarzata (JeMa)* 2016/1-2. 77–84.

²³ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [31].

²⁴ Amely egyebekben rögzíti, hogy a hatáskör „rendeltetése, szerepe és a többi alkotmánybírói eljárás között elfoglalt helye nem különbözik a korábbi absztrakt alkotmányértelmezés jellemzőitől”. Ld. 17/2013. (VI. 26.) AB határozat [7].

²⁵ 17/2013. (VI. 26.) AB határozat [11].

²⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [29].

²⁷ Ld. Az Abtv. 58. § (3) bekezdését.

²⁸ A kritikai megközelítésekkel kapcsolatban ld. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kér-

ráshoz”.²⁹ A tagállami gyakorlatok részletes bemutatása az érdemi érvek alátámasztását sajnos nem támogatja, pusztán kiegészítő szerepet tölt be. Ez annál is inkább sajnálatos, mert a döntés jelentőségéből adódóan az Alkotmánybíróságnak ebben az ügyben valóban lehetősége lett volna arra, hogy érdemben bekapcsolódjon az európai alkotmányos térben zajló szakmai párbeszédbe.

Ad (V) A párbeszéd hiánya annál is inkább szembetűnő, hogy közvetlenül a tagállami gyakorlatok, valamint az EuB gyakorlatának áttekintését követően teszi meg a testület a legfontosabb megállapításait. A határozat rendelkező részében foglaltak kiegészülnek ugyan az *ultima ratio* jelleggel, valamint a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartásának követelményével, teljességgel hiányzik ugyanakkor annak magyarázata, hogy mennyiben támasztják alá vagy épenséggel cáfolják a tagállami gyakorlatok az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem, valamint az identitásvédelem lehetőségét, vagy akár az *ultima ratio* jelleget. Az olvasónak abban a vonatkozásban is hiányérzete támadhat, hogy bár a korábbiakban a vizsgált érdemi kérdések körében két fogalomról volt szó (alapjogi fenntartás és *ultra vires* jogi aktusok), a konklúzióban a szuverenitás és az identitás fogalma is megjelenik. A későbbi, részletesebb okfejtés keretében ennek indokai ugyanakkor nagyrészt megismerhetők.

Ad (VI) Az Alkotmánybíróság alapjogi fenntartásra vonatkozó megállapításának alátámasztása bizonyul a legkönnyebben megoldható érvelési feladatnak – talán ez az oka, hogy az erre vonatkozó, viszonylag rövid indokolás nem is tükröz különösebb erőfeszítéseket. A testület legfontosabb megállapítása egy alkotmányjogi axióma, amely szerint a közhatalom gyakorlása (beleértve a többi tagállammal közös hatáskörgyakorlást) Magyarországon alapjogilag kötött. A megállapítás természetesen alátámasztható az alapjogok történetileg nyomon követhető, elméletileg igazolt és a joggyakorlatban is érvényesülő, klasszikus fogalmával, amelynek lényege, hogy az alapjogok az egyén szabadságát védik a közhatalommal szemben. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem erre az összefüggésre mutat rá, hanem az Alaptörvény egy normájának értelmezését végzi el: az I. cikk (1) bekezdésében foglalt megállapításra támaszkodik, amely szerint az alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az „elsőrendűség” tehát az a szempont, amely alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jut, hogy az alapjogok védelmének kötelezettsége az állam más kötelezettségeit megelőzi, köztük azokat a kötelezettségeket is, amelyek az Európai Unió jogközösségében betöltött tagságból következnek.

Érthető, hogy a testület nem az alapjogok fogalmi sajátosságainak részletes kifejtésére, hanem az Alaptörvény normaszövegére alapítja érvelését. Ezzel az Alkotmánybíróság nem kényszerül állásfoglalásra abban a sokféleképpen megfogalmazható (és kétségtől kizárólag a testület tagjait is foglalkoztató) vitában, amelynek lényege az alapjogok vagy a demokratikus felhatalmazáson alapuló többségi döntések el-

sőségének kérdése.³⁰ Kétségtől kizárólag az „elsőrendű kötelezettség” fogalmából is következtetni lehet az alapjogok kiemelt pozíciójára, amely ennek megfelelően az alkotmányos szabályok közötti normahierachiában³¹ is értelmezhető. Meggyőzőbb érvelés alapítható ugyanakkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezésre, amely meghatározza az alapjogok korlátozásának legitimitként elfogadható céljait, mértékét és a korlátozás által nem érinthető részét (lényeges tartalmát). E rendelkezés értelmezéséből³² kényszerítő módon következik, hogy az alapjogok védett tartalma minden közhatalmi aktussal szemben (beleértve a magyar alkotmányos szervek általi, az Európai Unió jogközössége útján végzett jogalkotást, valamint a jogalkalmazást) védelmet élvez.

Az Alkotmánybíróság lényegében kizárólag a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntéseire³³ támaszkodik annak rögzítése során, hogy a magyar testület is rendelkezik felülvizsgálati lehetőséggel az európai joggal összefüggésben, amelynek gyakorlása során szem előtt kell tartani az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését. Legfontosabb, önálló megállapítását, amely szerint „nem mondhat le az emberi méltóság és az alapvető jogok lényeges tartalmának *ultima ratio* jellegű védelméről”,³⁴ ugyanakkor nem indokolja a testület, megelőgszik annak kinyilatkoztatásával. A konklúzió álláspontunk szerint helyes, az ehhez vezető érvek részletes kifejtése ugyanakkor erősítené az állítás normatív erejét. Elegendő lenne arra rámutatni, hogy az emberi méltóság a személyiség egészét védő jogi státusként fogalmilag korlátozhatatlan.³⁵ Ugyanez igaz az alapjogok lényeges tartalmára is: az alkotmányozó éppen azért szab kereteket az

³⁰ Bruce Ackerman könnyen alkalmazható tipológiát alkalmaz ebben az összefüggésben: a szerző az alapjogok normatív elsőségét hirdető *alapjogi fundamentalista* megközelítést, a *demokrácia monista felfogását*, amely a demokratikus eljárás keretében hozott (többségi) döntések primátusát helyezi előtérbe, valamint a *demokrácia dúális modelljét* különbözteti meg. Ez utóbbi lényege a különbségtétel a közösségi döntések szintjei között: míg a politika „normál üzemmódjában” a többség szempontja érvényesül, addig „az alkotmányos politika kivételes pillanataiban” arra van szükség, hogy a döntéseket a politikai közösség túlnyomó része (köztük a kisebbség is) támogassa. Összefoglalóan ld. GYÖRFI Tamás: „A többségi döntés tartalmi korlátai és az alkotmánybíráskodás” in: JAKAB András – KÖRÖSENYI András: *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum Könyvkiadó, 2012) 33–57.

³¹ A fogalom lehetséges jelentéstartalmával kapcsolatban ld. SÓLYOM László: „Normahierarchia az Alkotmányban” *Közjogi Szemle* 2014/1. 1–7.

³² A fogalmak absztraktságára, valamint más alkotmányos szabályokkal fennálló összefüggéseikre tekintettel minden bizonnyal a *rendszerintézmény értelmezés* vezet el a legkönnyebben ehhez a konklúzióhoz. Ehhez a művelethez természetesen az értelmezett fogalmakkal kapcsolatos előzetes ismeretekre, valamint az alkotmány egységnek szem előtt tartására is szükség van. Az értelmezési módszerrel kapcsolatban ld. CSINK Lóránt – FRÖCHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről* (Budapest: Gondolat 2012) 73–75.

³³ Solange I, Solange II, 2 BvR 2735/14.

³⁴ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [49].

³⁵ Az emberi méltóságot – az élethez való joggal együtt – már a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban is „abszolút értékként” tételezte az Alkotmánybíróság. Ld. 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93.

²⁹ Ld. DRINÓCZI Tímea: „Jogrendszerek versenye és alkotmányos párbeszéd” *Iustum Aequum Salutare* 2016/2. 213–233. 216.

alapjogok alkotmányos korlátozása számára, hogy a lényeges tartalom védeltségét biztosítsa.³⁶

Meggyőző tehát az abszolút védeltséget élvező alapjogi igények felhívása, az olvasónak ebben a vonatkozásban ugyanakkor könnyen hiányérzete is támadhat: az emberi méltóságból következő alkotmányos tilalmak,³⁷ valamint az alkotmányos büntetőjogi garanciák³⁸ szintén említhetők lennének ebben a körben.

Az *ultima ratio* jelleg hangsúlyozása minden bizonnyal az európai jog elsőségi igénye felé tett gesztus. Ez azonban az abszolút jogok vonatkozásában nem bír relevanciával: esetleges korlátozásuk ellen az alkotmányvédő fórumnak (és minden közhatalmat gyakorló szervnek) akkor is alkotmányos kötelessége fellépni, ha azt nem *ultima ratio* jelleggel teszi.

Ad (VII) A testület az *ultra vires* jogi aktusok megítélésével kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az alapító szerződések szerkesztését képező Jegyzőkönyv 6. cikke alapján az Országgyűlés, valamint az EUSZ 16. cikk (2) bekezdése alapján a Kormány is megteheti a szükséges lépéseket, említi továbbá az EuB-hoz benyújtható keresetet mint a szubszidiaritást sértő jogi aktusokkal szembeni fellépés eszközt. Ezzel újfent eljárása *ultima ratio* jellegét erősíti, ami – figyelembe véve az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából kirajzolódó kontextust – egyáltalán nem meglepő. A magyar Alkotmánybíróság „óvatoskodása” arra vezethető vissza, hogy míg számos európai állam a Lisszaboni Szerződés ratifikálása után hozott döntésében³⁹ meghatározta, legalábbis megkísérelte meghatározni állami létének az integráció által érinthetetlen magját, a magyar testület az ilyen egyértelmű és határozott kijelentésektől korábban tartózkodott. Tette ezt annak ellenére, hogy korábban is több ízben tárgyalt olyan ügyeket, amelyek kapcsán felmerült a magyar és az uniós jog kapcsolata, valamint az Alkotmánybíróság uniós jog vizsgálatára vonatkozó hatásköreinek problematikája.⁴⁰ Az *ultima ratio* jelleg hangsúlyozását indokolja továbbá a téma kényes volta is. Az uniós jog tagállami alkotmánybírói vizsgálata, még tovább menve, annak a lehetősége, hogy egy tagállami alkotmánybíró kimondja, hogy egy uniós norma az adott tagállamban alkotmányellenes, ezért alkalmazhatatlan, beláthatatlan következményekkel járna mind az

uniós jogrend érvényesülése, mind a politika dimenziója szempontjából.⁴¹

A testület azon megállapítása, miszerint „Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire kötelező”, magában foglalja nem csupán az Unió döntéshozóit, de a magyar állam legfőbb intézményeit is. Az integrációval szembeni védelem funkciója az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének nemzeti identitás fogalmán alapul, azonban a Kormányra, vagy a magyar Országgyűlésre vonatkozó, az alkotmányos identitás tiszteletben tartását számukra kötelezővé tevő alkotmányos rendelkezésre való utalás nem olvasható ki a testület érveléséből. Az állami szuverenitást ilyen mértékben érintő kijelentés megfelelő alaptörvényi alátámasztás nélkül mindenképpen hiányérzetet kelt. E megállapítás hiányosságait meglátásunk szerint Varga Zs. András párhuzamos indokolása enyhíti valamelyest, amely a kötelező erő egy lehetséges alapjának a történeti alkotmányfejlődés során létrejövő értékek megváltoztathatatlanságát tekinti. Az alkotmányos önazonosság védelmi funkciójára az identitáskontroll kritikája során még visszatérünk.

Az *ultra vires* uniós jogi aktusokra vonatkozó általános megállapításoknál a testületnek az a kijelentése, miszerint a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgyát nem közvetlenül az uniós jogi aktus képezi, így annak érvényességéről sem dönt, szintén kérdéseket vet fel. Egyetértünk a Stumpf István párhuzamos indokolásában kifejtett állásponttal, mivel a hatáskör hiányában meghozott, vagyis az E cikk (2) bekezdésen alapuló közös hatáskörgyakorláson túlterjeszkedő uniós aktus *ultra vires* jellegének megállapításában gyakorlatilag immanens módon szerepel az adott norma érvénytelenségének kimondása is. A vizsgálat tárgyát tekintve pedig kijelenthető, hogy az uniós jogforrások figyelembevétele nélkül nehezen értelmezhető a konkrét esetekben elvégzett szuverenitás-, illetve identitáskontroll. A külső védelem, tehát az integrációval szemben felállított esetleges korlátok kijelölése után ezen határok „betartása” csak a konkrét uniós jogi aktus vizsgálatával valósulhatna meg. Az Alkotmánybíróság ezen megállapításai tehát további magyarázatra szorultak volna az egyértelműség érdekében. Ez a kitétel egyébként szintén az Alkotmánybíróság uniós joggal összefüggő hatásköreivel kapcsolatos egyértelmű állásfoglalás, azonban e kényes kérdés eldöntése helyett csupán sejteti a többségi indokolás mögötti álláspontot, miszerint a testület nem nyilváníthat uniós jogi aktust érvénytelenné vagy alkalmazhatatlanná Magyarország területén. A megfogalmazás módja mindenesetre nagy mozgásteret enged a probléma jövőbeli értelmezésének.

Ad (VII-1) A szuverenitáskontrollal összefüggésben az Alkotmánybíróság alapvető megállapítása szerint az E) cikkben alapuló közös hatáskörgyakorlás nem üresítheti ki az Alaptörvény B) cikkét, tehát a független állami szuverenitást, valamint a népszuverenitás elvét. A testület további érvelésében csak a szuverenitás kifejezést alkalmazza, amelyből nem derül ki, hogy az állami, vagy a népszuverenitásra gondol-e, amit végül a két fogalom összekapcsolásával old fel, amikor megállapítja: a nép

³⁶ Az alapjogok lényeges tartalmának meghatározásához kapcsolódó módszertani kihívásokkal kapcsolatban ld. POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Megismerhető-e az alapjogok lényeges tartalma?” *Magyar Jog* 2013/12. 714–722.

³⁷ Lásd az Alaptörvény III. cikkében foglalt tilalmakat, köztük a kínzás tilalmát.

³⁸ A képet némiképp árnyalhatja Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila megállapítása. Felfogásukban az Alkotmánybíróság gyakorlatában elismert alkotmányos büntetőjogi garanciák olyan abszolút jogok, amelyek mérlegelés eredményeként nyerték el e státuszukat. Ld. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: „Az emberi jogok korlátozása” in: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 108–135., 111–112.

³⁹ Ld. „A döntés érvelése” résznél összefoglalt, a magyar testület által idézett döntéseket.

⁴⁰ Ld. a 17/2004. (V. 25.) („többlétkészletezési-ügy”), 744/B/2004. („lőfegyver-kereskedők”), 143/2010. (VII. 14.) („Lisszabon határozat”) AB határozatokat.

⁴¹ A tagállami és az uniós jog viszonyának lehetséges modelljeivel kapcsolatban ld. BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (II.)” *Európai Jog* 2007/4. 14–28.

nem veszítheti el a végső ellenőrzést a közhatalom gyakorlása felett.⁴² Egy másik elvi megállapítást a „*fenntartott szuverenitás elvének*” meghatározása jelenti. A testület szerint a szuverenitást nem hatáskörként, hanem a hatáskörök végső forrásaként határozták meg, amely megállapításból logikailag, valamint a fenntartott szuverenitás elvének tartalmát olvasva arra következtethetünk, hogy az Unió számára valójában nem szuverenitást, csupán meghatározott hatásköröket adtunk át.⁴³ Ezzel együtt a „fenntartott szuverenitás elve” kifejezés ellentmondásosnak tűnhet, hiszen annak ellenére, hogy az indokolásból a hatáskörtranszfer látszik kirajzolódni, maga az elv elnevezése a szuverenitást és annak fenntartását említi, így nem jelenik meg maradéktalanul a két fogalom közötti elhatárolás sem. A szakirodalomban egyébként is vita tárgyát képezi a fogalmi elhatárolás, nevezetesen az, hogy valójában a végső döntés jogáról, főhatalomról vagy hatáskörmegosztásról van-e szó, és amennyiben hatáskörmegosztásról, akkor hol húzódnak azok a határok, amelyeket például a nemzetközi együttműködés miatt és további folytatása érdekében figyelembe kell venni.⁴⁴

A fenntartott szuverenitás elvével összefüggésben felvethető továbbá az a kritika is, miszerint nem ad pontos választ arra a kérdésre, hogy a „további hatáskörök” vizsgálata mikor mérülhet fel. Vajon vizsgálhat a testület már átadott hatáskörök alapján történő hatáskörgyakorlást, vagy a szuverenitáskontroll csupán a jövőben átadott hatáskörök megítélésére vonatkozhat?⁴⁵ Az *ultra vires* uniós jogszabályok ezen jellegük megállapítása után gyakorlatilag olyan jogi aktusoknak minősülnek, amelyek a szerződésben megállapított jogokon túlterjeszkednek, így különösebb érvelési nehézségek nélkül „további közös hatáskörök” gyakorlásának minősülhetnek. Ezek alapján nem az az értelmezési keret látszik kirajzolódni, amely alapján a szuverenitáskontroll kizárólag jövőben átadandó hatáskörök megítélésakor juthat szerephez. Az érvelésből, valamint a többségi döntés általános logikájából legalábbis meglátásunk szerint ennek éppen az ellenkezője következik.

Ad (VII-2) Az identitáskontrollal foglalkozó gondolatmenet az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésre történő hivatkozással kezdődik, amely szó szerint nem az alkotmányos, hanem a nemzeti identitás kifejezést alkalmazza. Ez a hivatkozás önmagában megmutatja, hogy az alkotmányos identitás fogalmához a magyar alkotmányos rendszerben valójában inkább egy a nemzeti identitással sok hasonlóságot mutató, ahhoz sok szálon kötődő tartalom kapcsolódhat. Az a megoldás, hogy a testület az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére, és ezzel tulajdonképpen a nemzeti identitásra alapozza az integrációval szembeni határokat, egyébként más tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatá-

ban is megfigyelhető.⁴⁶ A többségi indokolás azonban a nemzeti identitás és az alkotmányos identitás közötti szoros összefüggés mibenlétét nem fejt ki kellőképpen. Az alkotmányos identitás tartalmának teljes körű meghatározására később sem kerül sor, a testület ténylegesen csak a fogalom értelmezési keretét és ahhoz kapcsolódóan néhány példát határozott meg. Varga Zs. András párhuzamos indokolásában azonban a fogalom tartalmával összefüggésben arra mutat rá, hogy az alkotmányos önazonosság nem univerzális jogok csoportja, hanem olyan, csak meghatározott nemzetekre, az azokat alkotó közösségekre jellemző értékek, amelyek megkülönböztetik őket másoktól. Az alkotmánybíró ezzel kifejti azt az uniós kontextusból kikövetkeztethető, de a többségi indokolásból hiányzó tézist, miszerint Magyarországon a nemzeti identitás és az alkotmányos önazonosság elválaszthatatlanok egymástól.

Az Alkotmánybíróság fogalommeghatározása valójában egy értelmezési keret meghatározása, amellyel a testület a jövőben esetről esetre határozza meg az identitásképző értékeket. Ezen keret kialakítását tulajdonképpen az R) cikk (3) bekezdésére⁴⁷ történő utalással végzi el, amely alapján a jövőben a testület a Nemzeti hitvallás, a történeti alkotmány vívmányai, valamint az alaptörvényi rendelkezések és azok célja alapján dönti el, hogy mely értékek tartoznak az alkotmányos identitás körébe. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy az R) cikk ezen rendelkezése egyébként is kötelezően alkalmazandó értelmezési elvként szolgál, nem csak az alkotmányos identitással, hanem a testület minden Alaptörvény értelmezésével összefüggő eljárásában is, így tulajdonképpen ez az utalás nem visz közelebb az alkotmányos identitás tartalmának meghatározásához.⁴⁸ Ennek a megközelítésnek a problematikája főként abból fakad, hogy egy a magyar alkotmányos rendszerben újszerűnek számító, és így egyelőre nehezen meghatározható doktrínát egy szintén nem túl régóta alkalmazandó, sok bizonytalanságot hordozó fogalommal kapcsolt össze az Alkotmánybíróság. A történeti alkotmány vívmányainak körével kapcsolatban ugyanis a szakirodalomban és az Alkotmánybíróság gyakorlatában egyelőre – az alkotmányos identitáshoz hasonlóan – szintén több a kérdés, mint a válasz.⁴⁹

Az indokolásból kiderül továbbá az is, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek rendszere, ezt pedig egy példálózó felsorolás követi a biztosan e körbe tartozó értékekkel. Ezen a ponton meg kell jegyezni, hogy az implicit módon a nemzeti identitás talaján álló fogalommeghatározás – vagyis a nemzeti, megkülönböztető elem hangsúlyozása – és a felsorolásban szereplő, szinte kizá-

⁴² DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1. 13.

⁴³ VÖ. VARGA ZS. ANDRÁS: „Végleges szuverenitás, vagy korlátozott hatáskör-transzfer?” *Fontes Iuris* 2016/1. 8–12.

⁴⁴ DRINÓCZI Tímea: „A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra” *MTA Law Working Papers* 2014/27. 16.

⁴⁵ Ennek némiképp ellentmond Dienes-Oehm Egon párhuzamos indoklása, amelyben megjegyzi, a fenntartott szuverenitás vélelmét az az értelmezéssel fogadja el, hogy az kizárólag a jövőben átadott hatáskörök vizsgálatára vonatkozhat.

⁴⁶ Vö. „A döntés érvelése” részben összefoglalt, a magyar testület által idézett döntéseket.

⁴⁷ R) cikk (3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.

⁴⁸ Az R) cikk (3) bekezdés történeti alkotmány vívmányairól, mint az Alkotmánybíróság számára kötelezően alkalmazandó érvelési elvről és az ezzel összefüggő egyes kérdésekről ld. VÖRÖS Imre: „A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában” *Közjogi Szemle* 2016/4. 44–57.

⁴⁹ Vö. VÖRÖS 2016 (47. l.); HORVÁTH Attila: „A magyar történeti alkotmány tradíciói” *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1.; JAKAB András: *Az Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* (Budapest: HVG-ORAC 2011) 198.

rólag univerzális értékek⁵⁰ között disszonancia fedezhető fel. Ez nagy valószínűséggel abból adódott, hogy a példálózó felsorolásban a testület kizárólag vitán felül álló értékek feltüntetésére vállalkozott, amelyeknek ugyan magyarországi, vagyis a történeti alkotmányon alapuló hagyománya vitathatatlan, azok mégsem a nemzeti identitás jegyeit hordozzák. A probléma gyökere azonban abban rejlik, hogy a testület korábban már tárgyalt érvelése szerint Magyarország alkotmányos önazonosságát mindenkinek tiszteletben kell tartania, amely követelmény vonatkozik egyrészt az EUSZ 4. cikk alapján az uniós döntéshozatalra, másrészt a másik oldalról a magyar állam legfőbb intézményeire is. Meglátásunk szerint a fent felvetett elmentmondást a testület úgy oldhatta volna fel, ha egyértelműen meghatározza az alkotmányos identitás védelmi funkciójának két irányát, nevezetesen: a tagállami szuverenitás védelme érdekében az Unióval szemben felállított korlát,⁵¹ vagy az uniós jogi aktusok *ultra vires* jellegével szembeni fellépés esetét, valamint a belső, a saját alkotmányos rendszerünkön belüli, tehát a legfőbb állami intézményekkel szembeni védelem esetét. Ez azért is lenne rendkívül fontos megkülönböztetés, mivel a felsorolt univerzális értékek, mint például a „hatalommegosztás”, aligha lehetne hivatkozási alap például az EUSZ 4. cikkén alapuló érvelésben, amely kifejezetten nemzeti identitást, tehát valamilyen speciális, csak az adott államra vonatkozó érték felhívását feltételezi.⁵² A példálózó felsorolásban ennek elenére nem találunk olyan fogalmat, amely rendkívül szoros összefüggést mutatna a nemzeti identitással. Az Alkotmánybírók szótára szerint a feladat megoldása rendkívül nehéznek bizonyul: ehhez arra is szükség lenne, hogy a testület a nemzeti identitás jogon túli fogalmának körülhatárolására is vállalkozzon. A másik oldalról pedig megállapítható, hogy a magyar alkotmányos rendszeren belüli, az érvelés szerint a Kormány és az Országgyűlés számára is kötelezően tiszteletben tartandó elvek keretébe bőven beleférnek és sokkal könnyebben értelmezhetőek a felsorolásban szereplő univerzális jogok.

Az indokolás további lényegi megállapításai szerint az identitásképző értékeket nem is az Alaptörvény hozza létre, csak deklarálja azokat, továbbá ezek az értékek egészen addig érvényben vannak, amíg Magyarország szuverén ország. Ezen gondolatok ismét többféle értelmezést tesznek lehetővé. A statikusság tagadásából tulajdonképpen az következik, hogy az identitásképző elemek folyamatosan alakulnak és fejlődnek, telnek meg tartalommal, amiből következhet akár az is, hogy az Alaptörvényben elfogadott értékek az identitás elemeinek csak az „alkotmányozó generáció” által összegszegett pillanatképet adhatják.⁵³ Akad olyan megközelítés is, amely szerint az Alaptörvény „személyisége” egyrészt ge-

netikai, másrészt környezeti adottságokból tevődik össze, ezért identitását sok esetben a környezeti hatásokra adott reakciók formálják. Természetes tehát folyamatos változása.⁵⁴ Ez a gondolat összhangban áll a testület által kijelölt, a történeti alkotmányfejlődésen alapuló és csak azon keresztül megérthető, a nemzeti identitással szoros összefüggést mutató identitásértelmezéssel. A nehézségek ott kezdődnek, amikor a testület kimondja, hogy Magyarország ezekről az értékekről nem mondhat le, azokról csak az önálló államisága, a szuverenitása elvesztésével fosztható meg. Ez a megállapítás úgy határozza meg tehát az alkotmányos identitás további attribútumait, mint az örökké érvényesülő, megváltoztathatatlan és adott esetben akár az Alaptörvény szövegétől is elszakadó értékek összességét.⁵⁵ A határozat ezen bekezdésével összefüggésben okkal merülhet fel a kérdés: az alkotmányos identitás körébe tartozó értékek ezek alapján gátját képezhetik-e egy esetleges alkotmányozásnak, vagy alkotmánymódosításnak is? Hiszen e megfogalmazásból egyértelműen az következik, hogy a tárgyalt értékektől csak szuverenitása elvesztésével fosztható meg az állam, következésképpen egy alkotmánymódosító, vagy alkotmányozó hatalom az ország szuverenitásának legteljesebb épsége mellett nem hagyhatná figyelmen kívül ezen értékeket. A testület ezzel a megállapítással rendkívüli jelentőséggel ruházta fel az alkotmányos identitás fogalmát.

Ugyanebben a bekezdésben mondja ki azt is a testület, hogy a szuverenitás és az identitás szorosan összefüggnek egymással, így a két kontrollt adott esetben egymásra tekintettel kell elvégezni, azonban a tulajdonképpeni kapcsolat kibontását nem végzi el, fogalmi elhatárolást később sem fűz ehhez a gondolathoz. Mivel az identitás és a szuverenitás sok ponton érintkeznek egymással, nehéz a pontos különbségtétel, szükség lett volna tehát a testület erre irányuló állásfoglalására. Különös jelentőséggel bír ez a kérdés abban a megközelítésben, amely szerint az alkotmányos identitásra hivatkozás tulajdonképpen a szuverenitásra történő hivatkozást kiváltó modernebb fogalmat jelenti.⁵⁶ Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a szuverenitás 21. századi fogalma sem tisztázott, tartalmának meghatározása az identitáshoz hasonlóan rendkívül nehéz, főként a nemzetközi együttműködés kontextusában. Egyes szakirodalmi megközelítések szerint a szuverenitás globális aspektusában az állami szuverenitás megosztott, tehát együtt gyakorolt jellegében teljesedik ki az integrációkban, illetve nemzetközi együttműködésekben.⁵⁷ Nem mindegy tehát, hogy az identitásról és szuverenitásról milyen összefüggésben beszélünk és azokhoz mely funkciók betöltését társítjuk.

Ad (VII-3) Végezetül az Alkotmánybírók a konkrét, vizsgálatra okot adó uniós döntés megítélésével kapcsolatban lényegét tekintve megismétli a rendelkező részt, amikor hangsúlyozza: ha „az Alap-

⁵⁰ „[A] szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetségek védelme.”

⁵¹ TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 79.

⁵² Ld. DRINÓCZI 2017 (41. lj.). Az EuB által eddig megítélt ügyek a nemesi címmel és nyelvhasználatl, ezen belül is a névviseeléssel álltak kapcsolatban.

⁵³ GARY J. JACOBSON: „Az alkotmányos identitás változásai” *Fundamentum* 2013/1. 1–7.

⁵⁴ CSINK Lóránt: „Az Alaptörvény identitása – honnan hová?” in: TÓTH Judit (szerk.): *Tanulmányok Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Tomus LXXVIII. Szeged, 2015., 134–141.

⁵⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [109]

⁵⁶ TRÓCSÁNYI 2014 (50. lj.) 72. Idevágó gondolat továbbá Varga Zs. András párhuzamos indokolásából, amely szerint Magyarország szuverenitásának védelme egyszersmind az önazonosság védelmét is jelenti.

⁵⁷ DRINÓCZI Tímea: „Állami szuverenitás és párbeszéd” in: Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság* (Budapest: Gondolat 2015) 96.

törvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül az emberi méltóság, más alapvető jog, Magyarország szuverenitása, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága, az Alkotmánybíróság erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy a vélt sérelem valóban fennáll-e.” Fentebb már említést tettünk az Unió másodlagos jogának, illetőleg a tagállami alkotmányok viszonyának meghatározatlanságáról,⁵⁸ amellyel kapcsolatban valójában ebben a határozatban sem olvasható tisztázó megállapítás. A „hatáskörei gyakorlása során” megfogalmazásból nem derül ki, hogy pontosan az Alaptörvényben meghatározott mely hatáskörében eljárva kíván az Alkotmánybíróság az uniós joggal szembeni identitás- vagy szuverenitáskontrollt elvégezni. A másik kérdés, amelynek explicit megválaszolásával a testület továbbra is adós maradt, a vizsgálat potenciális tárgyát képező uniós jogi aktusok körének megállapítása. Az „E) cikken alapuló közös hatáskörgyakorlás” rendkívül tág keretet határoz meg, amelybe adott esetben az uniós jogalkalmazás során hozott egyedi döntések is beleérthetők, így pontosan továbbra sem tudhatjuk, a jövőben mely uniós döntések kerülhetnek a testület elé.

5. Az eset jelentősége

Az Alkotmánybíróság első ízben foglalkozott többségi határozatában az alkotmányos identitás doktrínájával. A magyar közjogi gondolkodásban is újnak számító fogalom tartalmi elemeinek körültekintő meghatározása és alátámasztása, a kapcsolódó alkotmányértelmezési feladat módszertani ke-

reteinek tisztázása sajnos elmaradt, ugyanakkor a testület több olyan megállapítást tett, amely a későbbiekben jelentőséghez juthat. Az Alkotmánybíróság az „alkotmányos önazonosság” fogalmát a jövőben a történeti alkotmány, valamint a nemzeti identitás felől kívánja vizsgálni – a művelet sikeréhez azonban elkerülhetetlen lesz a fogalmak és módszertani keretek körültekintő tisztázása és meggyőző alátámasztása. Az alkotmányos identitás összekapcsolása a szuverenitás fogalmával kevésbé problematikus, azonban ebben a vonatkozásban is szükség lesz a szuverenitás egyes aspektusainak tisztázására. Az alapjogi fenntartás esetében elsősorban a fenntartás lehetőségét alátámasztó érvek pontosabb megfogalmazása várat magára.

Továbbra is nyitott kérdés marad, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben mely uniós jogi aktusokkal kapcsolatban és mely eljárásokban hivatkozhat a fenti fogalmakra, mint ahogy az is, hogy elismer-e olyan, alkotmányon túli értékeket, alkotmányon belüli normahierarchiát, amelyek az alkotmánymódosító hatalmat is kötik. Könnyen lehet tehát, hogy a testület több kérdést nyitott ki,⁵⁹ mint amennyit megválaszolt.

Kéri Veronika doktorandusz • Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar • froni3@hotmail.com

Pozsár-Szentmiklósy Zoltán egyetemi adjunktus • Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar • pozsarz@ajk.elte.hu

⁵⁸ A tagállamok formálisan soha nem mondtak le jogrendjük elsőbbségéről az uniós jog javára. Vö. VARGA Zs. 2016 (42. lj.).

⁵⁹ Vö. CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján” *Jogtudományi Közöny* 2017/3. 117–132.